

УДК 341.24
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-108-111

Мишунина А. А., Сунцов А. П.
Mishunina A. A., Suncov A. P.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ШЕНГЕНСКОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАКТИКА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИ ПЕРЕСЕЧЕНИИ ВНЕШНИХ ГРАНИЦ

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE SCHENGEN AREA AND PRACTICE OF ITS IMPLEMENTATION CONCERNING CROSSING OF EXTERNAL BORDERS

В статье рассмотрено современное правовое регулирование Шенгенской зоны и специфические аспекты ее пересечения иностранными гражданами с позиций конституционного права. На основе анализа положений Шенгенского кодекса о границах 2016 г., а также официальных статистических данных раскрыты теоретические и практические вопросы правового регулирования, даны рекомендации по внесению изменений в международные правовые акты, направленные на минимизацию субъективного фактора при осуществлении правоприменительной практики.

The article discusses the modern legal regulation of the Schengen Area and the particular aspects of its crossing by foreign citizens in terms of constitutional law. Based on an analysis of the provisions of the Schengen Borders Code of 2016, as well as official statistics, the authors disclose a number of conceptual and practical questions of legal regulation, give recommendations for amending international legal acts aimed at minimizing the subjective factor in the implementation of law enforcement practice.

Ключевые слова: Шенгенское пространство, правовое регулирование, Шенгенский кодекс о границах, актуальные аспекты, пересечение границ, иностранные граждане.

Keywords: Schengen Area, legal regulation, Schengen Borders Code, relevant aspects, borders crossing, foreign citizens.

Российская Федерация в последние годы занимает лидирующие позиции по числу полученных шенгенских виз: практически каждая четвертая шенгенская виза в 2018 году была выдана россиянам. А всего нашим соотечественникам в 2017 и 2018 годах было выдано 3 812 384 и 3 631 318 виз соответственно. На 2-м месте – КНР, в 2018 году ее гражданам было выдано 2,7 млн шенгенских виз [1].

В 2018 году странами Шенгенского соглашения было рассмотрено 16 млн обращений о получении въездной визы, из них по 9,6 % заявлений принято решение об отказе, в 2017 году этот показатель составлял 8,2 % [2].

Чаще всего в 2018 году решения об отказе принимались в Мальте (20,4 %), Бельгии (16,8 %) и Португалии (16,6 %), в Литве, Эстонии и Финляндии этот показатель составил 1,3 %, 1,6 % и 1,7 % соответственно [1].

Приведенные факты позволяют предположить влияние субъективного фактора как на практику выдачи шенгенских виз, так и на практику допуска въезда по этим визам в страны Шенгенского соглашения.

Формирование Шенгенского пространства началось с принятия в 1985 году государствами экономического союза Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург), Германией и Францией Соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах, которое было дополнено Конвенцией о его применении 1990 г. [3].

Данные договоры, более известные как первое и второе Шенгенские соглашения, предусматривали отмену контроля на внутренних границах и одновременно регулировали

вопросы безопасности, но стоит отметить, что создание Шенгенской зоны с полной отменой регулярного паспортного контроля и унифицированной визовой политикой было предусмотрено именно Конвенцией 1990 г.

В настоящее время Шенгенское пространство включает в себя 22 государства – члена Европейского союза, а также государства, не входящие в Евросоюз – Швейцарию, Норвегию, Исландию, Лихтенштейн. Карликовые государства, а именно Монако, Андорра, Сан-Марино, Ватикан, формально не являются участниками шенгенских соглашений, но фактически входят в Шенгенскую зону [4–5].

Одним из важнейших документов, регулирующих Шенгенское пространство, является Регламент № 2016/399 Европейского парламента и Совета «О Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенском кодексе о границах)», принятый 9 марта 2016 года [6]. Данный правовой документ представляет собой кодификацию, содержащую правила пересечения лицами как внешних, так и внутренних границ государств, входящих в Шенгенскую зону.

Пункт 3 ст. 6 Шенгенского кодекса о границах предусматривает, что у гражданина третьей страны, въезжающего на территорию государства, входящего в Шенгенскую зону, во время прохождения пограничного контроля могут быть запрошены различные документы для подтверждения выполнения установленных п. 1 указанной статьи необходимых условий въезда.

Кроме того, в анализируемом п. 3 ст. 6 установлено, что этот перечень документов содержится в Приложении I, но не является исчерпывающим, то есть данный перечень является открытым.

Как показывает практика [7], использование формулировки «неисчерпывающий перечень подтверждающих документов» влечет за собой возможные инициативы со стороны сотрудников пограничных служб, так как механизм решения вопроса о предоставлении тех или иных документов, а также об их достаточности для подтверждения целей въезда, не установлен законодательством, а оставлен на усмотрение сотрудников пограничных служб, что является существенным недостатком правового регулирования Шенгенского пространства.

Так, в подпункте «с» п. 1 ст. 6 Шенгенского кодекса о границах установлено, что одним из условий въезда в страну является то, что гражданин третьей страны «должен располагать достаточными средствами к существованию как на период предполагаемого пребывания, так и для возврата в страну происхождения». В п. 4 указанной статьи закреплено, что для оценки достаточности денежных средств могут рассматриваться наличные деньги, дорожные чеки, кредитные карты, а также заявления о финансовой поддержке и гарантийные письма, если это предусмотрено национальным законодательством.

Наибольшую сложность при пересечении внешней границы Шенгенской зоны вызывает вопрос о критериях, которыми должен руководствоваться пограничник страны въезда, чтобы признать имеющуюся у третьего лица в момент пересечения границы денежную сумму достаточной к существованию в стране пребывания [8].

При этом как в анализируемой ст. 6, так и в Приложении I не указаны возможные виды документов для подтверждения въезжающим наличия у него денежных средств, что также является определенным пробелом единообразного правоприменения.

Проведенный опрос наших соотечественников показывает, что при пересечении границы Шенгенской зоны для выяснения вопроса о достаточности средств пограничники дополнительно с них требовали бумажные распечатки с кредитных карт и сравнивали их данные с электронными копиями аналогичных распечаток, которые ранее были представлены в консульские органы страны пребывания [9] вместе с заявлением о получении шенгенской визы.

Для россиян, осуществляющих в Шенгенскую зону поездки частного характера, наибольшую сложность вызывало исполнение требований пограничников документально подтвердить цель визита и подробный маршрут. Как правило, ими проверялась достоверность документов на бронирование гостиниц, которые также ранее представлялись в страну пребывания для получения шенгенской визы [9]. В случаях выяснения по телефону инфор-

мации об аннулировании в гостинице такой брони делался вывод о предоставлении гражданином заведомо ложных сведений и во въезде ему отказывали. Нередко это делалось с аннулированием шенгенской визы.

Отсутствие закрытого перечня документов не позволяет иностранным гражданам заранее подготовить исчерпывающий перечень документов, подтверждающих цели въезда в страну, поэтому на практике возникают случаи запретов пересечения границы для иностранных граждан, например, туристов, не имевших целей нарушения порядка пребывания в стране, но не сумевших предоставить на границе документы, подтверждающие их финансовую состоятельность.

Для решения указанной правовой коллизии полагаем целесообразным рассматривать в качестве доказательства наличия денежных (финансовых) средств выписку с банковского счета, полученную не позднее 3 предшествующих въезду дней, так как данный документ также может подтверждать, что в распоряжении лица имеются денежные средства [10]. Факт наличия банковской карты не доказывает существование денежных средств на ней, так как сотрудник пограничной службы не сможет это проверить.

Практика получения выписок с банковского счета сложилась в посольствах Италии, Испании и других государств Шенгенского соглашения при оформлении шенгенских виз.

Также следует отметить, что ст. 6 Шенгенского кодекса о границах закреплены условия въезда для граждан третьих стран. Подпункт «е» п. 1 данной статьи предусматривает, что одним из условий въезда на территорию Шенгенской зоны является то, что лицо не относится к категории «представляющих угрозу для общественного порядка, внутренней безопасности, здоровья населения или международных отношений любого из государств – членов ЕС». При этом законодательно определена только «угроза здоровью населения» в п. 21 ст. 2, остальные определения угрозы в Шенгенском кодексе о границах не раскрыты, поэтому отсутствует понимание того, что именно включают в себя данные понятия. Это также является существенным недостатком и может повлечь злоупотребления и трудности в практической деятельности пограничных служб государств – членов Шенгенского пространства.

На практике устранение такого пробела нередко осуществляется на уровне национального законодательства государств Шенгенского соглашения.

Так, в соответствии с миграционным законодательством Великобритании на ее территорию свободно могут въезжать и осуществлять трудовую деятельность только граждане государств Европейского экономического сообщества. Для граждан третьих стран, так называемых «нечленов ЕС» [11], при пересечении внутренней границы Шенгенской зоны без цели осуществления трудовой деятельности в Великобритании предусмотрен дополнительный пограничный контроль. Для получения трудовой визы этим гражданам необходимо получение не менее 70 баллов, набранных по специально установленным критериям. Так, за знание английского языка можно получить до 10 баллов, за уровень образования – до 20 баллов, за востребованность на рынке труда замещаемой вакансии – до 30 баллов и др. [12].

В последние годы в связи с социальной и политической нестабильностью, вызванной неправомерными действиями мигрантов, рядом государств Шенгенской зоны принимаются решения о возобновлении пограничного контроля на внутренних границах с другими государствами Шенгенского соглашения [12].

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что иммиграционное законодательство государств Шенгенской зоны находится в совместном ведении национальных парламентов этих государств и Европейского парламента.

Внутренние границы Шенгенской зоны для «членов ЕС» остаются открытыми, в то время как в отношении «нечленов ЕС» в ряде государств усиливается пограничный контроль.

Усиление пограничного контроля проявляется:

- в возможности получения пограничником или другим должностным лицом контрольно-пропускного пункта государств Шенгенского соглашения информации, предоставленной гражданином третьей страны для получения шенгенской визы;

- в фактическом разделении всех лиц, пересекающих границы государств Шенгенского соглашения, на две группы: «еврограждане» и «нееврограждане».

Литература

1. Россияне – на первом месте в мире по количеству оформленных шенгенских виз. URL: pwww.atorus.ru/news/press-centre/new/46726.html (дата обращения: 01.10.2019).
2. Число выездных туристских поездок // Федер. служба гос. статистики : офиц. сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/tab-tur1-2.htm (дата обращения: 01.10.2019).
3. Risk Analysis for 2019. URL: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE> (дата обращения: 01.10.2019).
4. Евросоюз призвал отменить пограничный контроль внутри Шенгенской зоны. URL: <http://ru.rfi.fr/evropa/20181012-evrosoyuz-prizval-otmenit-pogranichnyi-kontrol-vnutri-shengenskoi-zony> (дата обращения: 01.10.2019).
5. ЕС одобрил систему авторизации безвизового въезда для граждан третьих стран. URL: <https://ria.ru/20180425/1519376538.html> (дата обращения: 01.10.2019).
6. О Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) : регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 09 марта 2016 г. № 2016/399 : по сост. на 15 марта 2017 г. URL: eulaw.ru/content/borders-code (дата обращения: 01.10.2019).
7. Иглин А. В. Шенгенское право: генезис и развитие // Междунар. публич. и частное. право. 2016. № 4. С. 36–39.
8. Как влияет выдача туристической шенгенской визы в одной стране на порядок въезда и пребывания в другой стране Шенгенской зоны? // Азбука права. 2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 810/2009 от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс). Доступ из СПС «Гарант».
10. Васильчикова Н. В. Как потребителю защитить свои интересы: рекомендации и примеры // Омега-Л. 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Авдеева М. Шенгенские соглашения. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/avdeeva.htm (дата обращения: 13.09.2019).
12. Андриенко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : моногр. М. : ИЗиСП ; НОРМА ; ИН-ФРА-М, 2019. 392 с.